

江西
社会科学研究院



RESEARCH LIBRARY
OF SOCIAL SCIENCES
IN JIANGXI

政策运行过程研究

刘雪明 / 著

江西人民出版社

ZHENGCEYUNXINGGUOCHENGYANJIU

政策运行过程研究

刘雪明 / 著

江西人民出版社

江苏工业学院图书馆

藏书章

图书在版编目(CIP)数据

政策运行过程研究/刘雪明著. —南昌:江西人民出版社, 2005. 10

(江西哲学社会科学文库)

ISBN 7-210-03253-3

I. 政... II. 刘... III. 政策学-研究 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 103007 号

政策运行过程研究

刘雪明 著

江西人民出版社出版发行

南昌市光华印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 印张: 10.375

字数: 250 千 印数: 1-1200 册

ISBN 7-210-03253-3/D · 534 定价: 20.00 元

江西人民出版社 地址: 南昌市三经路 47 号附 1 号

邮政编码: 330006 传真电话: 6898827 电话: 6898893(发行部)

网址: www.jxpph.com E-mail: jxpph@tom.com web@jxpph.com

(赣人版图书凡属印刷、装订错误, 请随时向承印厂调换)

责任编辑 彭新元

封面设计 蔡二弘

江西
社会科学研究文库



江西社会科学研究文库编审委员会

主任 陈东有

副主任 傅伯言 吴运金 许志锐

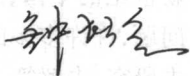
成员 (以姓氏笔画为准)

尹世洪 邓光东 史忠良 任 辛

刘孚威 李锅根 沈谦芳 周榕芳

林学勤 郑克强 姚亚平 郭杰忠

徐琳琳 傅修延 曾绍阳 虞梅生



繁荣社会科学，是建设有中国特色社会主义文化的重要组成部分。建设有中国特色社会主义文化的过程，也是社会科学研究在中国发展和繁荣的过程。积极发展哲学社会科学，这对于坚持马克思主义在我国意识形态领域的指导地位，对于探索有中国特色社会主义的发展规律，增强我们认识世界、改造世界的能力，有着重要意义。马克思主义指导下的哲学社会科学研究，集中代表着先进文化的前进方向。

社会科学的生命在于创造，在于创新，“若无新变，不能代雄”。新的世纪，新的千年，呼唤着社会科学的发展和繁荣，呼唤着社会科学研究的突破和创新。换言之，没有社会科学研究的突破和创新，也就没有社会科学真正的发展和繁荣。理论贵在创新，创新需要勇气，需要智慧，需要执著的追求和艰辛的探索；理论重在创新，创新需要有科学的精神、科学的态度和科学的方法；理论功在创新，只有创新的理论成果，才能探索规律、把握规律，才能启示实践、指导实践，才能认识世界、改造世界。坚持理论创新，是社会科学工作者的神圣职责和使命。

社会科学研究，必须坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”的重要思想为指导，必须坚持理论联系实际、马克思主义学风，必须坚持“百花齐放，百家争鸣”的方针，必须坚持以我国改革开放和现代化建设的实际问题、以我们正在做的事情为中心，着眼于马克思主义理论的运用，着眼于对实际

问题的理论思考,着眼于新的实践和新的发展。新世纪的世界,新世纪的中国,新世纪的江西,许许多多的新情况、新变化、新问题,许许多多的政治、经济、社会课题,迫切需要我们去探索、去研究、去解答。社会科学工作者任重道远,大有可为。

江西向为“文章节义之乡”,素以“物华天宝,人杰地灵”著称。在历史的长河中,江西不但涌现出许多名扬中外的文学家、艺术家,而且涌现出不少影响古今的学问家、思想家。但是,我们不能沉湎于先哲的辉煌,而应该创造更加璀璨的未来。江西广大社会科学工作者一直在为此努力,并且取得了可喜的成绩。在世纪之交,江西省社会科学院、江西省社联大力实施“精品战略”,积极组织和扶持社会科学精品力作的撰述和出版,其实现形式是:推出“江西社会科学研究文库”工程,每年拿出一笔事业经费,资助出版10本理论上的厚重之作。这是我省社会科学界的一件大事、好事、实事,如此年复一年,坚持下去,必将蔚为大观。

21世纪,将是我国全面实现社会主义现代化,实现中华民族伟大复兴的世纪,也将是社会科学大发展、大繁荣的世纪。江西社会科学界的专家学者们,大家努力啊!

祝愿社会科学研究精品力作不断问世。

序

刘东文*

为人作序,实为难事,既要了解人,又要了解事。不过,当刘雪明同志提出要我为他的这本著作出版写几句话时,我还是欣然接受了。同样是因为这两个方面的原因:第一,我了解他这个人;第二,我了解这门学科。

我与刘雪明同志认识多年。他20世纪80年代中期毕业于华东师范大学,然后一直在学校从事教学和研究工作。当政策科学在我国兴起的时候,这位年轻人就开始涉足这一学科,现在已经成长为一名初有成绩的年轻学者,还是全国政策科学学会的理事,他的一些研究成果先后在《中国行政管理》《中国软科学》和《中共党史研究》等著名刊物上发表,并为《新华文摘》《中国社会科学文摘》《高等学校文科学术文摘》以及人大复印资料的《公共行政》《管理科学》等刊物转载,在学术界有一定的影响。

政策科学在国外虽然已有半个多世纪的历史,但在我国仍为一门新兴学科。改革开放以来,这门学科虽然引起了我国学术界、教育界、企业界和政府部门的重视,并获得了广泛的传播和初步的发展,也取得了一定的研究成果和建立了相应的研究

* 刘东文,中国行政管理学会学术委员会副主任(研究员,全国政策科学研究会副会长兼秘书长。

组织,但总体来说,它还处于发展的初级阶段,至今还未完全取得应有的地位。多年来,我们全国政策科学研究会一直在为推动这门学科的发展而努力,刘雪明同志作为研究会的理事,积极参与研究会的学术活动,现在又写就了一本学术专著,实属可喜可贺之事。我有幸先读,读后觉得具有以下特点:

第一,选题新颖,重点突出。经过广大专家学者和政策实践部门工作同志的共同努力,政策科学在我国经历了引进、初创、形成和发展的历程,有中国特色的政策科学理论体系正在逐步形成和完善之中。改革开放以来,我国政策科学研究成果不少,但是,从总体上看,还是各种各样的教材居多,有些成果新意不够。本书选取政策运行过程为研究对象,至少在选题上颇为新颖,可谓是抓住了政策科学研究的重点和核心。

第二,体系完整,结构严谨。政策运行是一个系统的、不以人们意志为转移的客观过程,这个过程自身的系统性、完整性和动态性,自然要求以此为研究对象所构建的理论体系必须是系统的、全面的、完整的。本书较好地做到了这一点。它从讨论政策概念、内涵出发,一般分析了政策的本质、特点、功能、地位和作用,重点论述了政策制定、政策执行、政策评估、政策调整、政策终结等政策运行过程的五大环节,初步构建了探索政策运行过程的分析框架。

第三,论证充分,说理透彻。研究政策运行过程、探索政策运行规律是一项艰巨的任务,因为政策总是处于不断的发展和变化之中。本书在论述过程中,特别是对政策运行过程五大环节的论述尤其充分,无论对哪一个环节都论证得非常认真,讲事实、摆道理,逻辑也很严密。而且,既重视静态分析,也注意动态观察,从而使整个论证浑然一体,由此可见作者对该学科之熟悉程度。

第四,案例生动,注释翔实。案例分析是国外社会科学研究的一大特色,近几年来特别是随着 MBA 和 MPA 学位考试在我

国的兴起,这一分析方法引起了我国学术界的广泛关注和运用。本书所选案例为我国政策活动之精华,与本书论述主题十分贴切,具有较强的说服力和感染力。还有,书中对引文和观点借鉴做了大量的注释,可见作者治学态度之严谨,同时这也是从事学术研究应有的道德准则。

当然,本书也存在着一些不足之处,如在理论与实践的关系上可以结合得更加紧密一些,有的理论观点还有待于实践的进一步检验,希望作者在今后的研究中进一步充实和完善,同时也希望广大读者批评指正。

但是,瑕不掩瑜。总体看来,这是一部不错的、有创新的学术著作,反映了作者扎实的理论功底和较强的研究能力。我相信,此书的出版对进一步深化对政策运行规律的认识,促进政策科学的发展一定有所裨益。因此,我愿意将此著作推荐给大家,希望引起广大读者的关注,共同关心这门学科的成长。

同时,我也希望刘雪明同志以此为新的起点,继续努力,刻苦钻研,勇于探索,敢于创新,在以后的学术生涯中不断取得新的进步,为推动我国的政策科学事业作出新的成绩。

2004年12月8日

这是一项关于政策运行过程的探索性研究。政策运行过程是一个由政策制定、政策执行、政策评估、政策调整和政策终结等环节或阶段所构成的有机系统。分析这个系统、探讨其运行规律是政策科学研究的一项重要内容。本研究坚持以马克思主义理论为指导,运用历史与逻辑相结合、宏观研究与微观研究相结合、理论分析与实证分析相结合等方法,对政策运行过程作了较为系统全面而同时又是初步的分析。

本研究共8章。第1章分析了政策的概念、要素、本质、特征、结构、体系、地位、作用等基本问题;第2章集中分析了政策制定问题,包括政策制定系统及其改进、理论模型、基本依据、一般程序;第3章集中分析了政策执行问题,包括政策执行的地位和作用、过程和手段、原则和模型以及影响政策执行的主要因素;第4章集中分析了政策评估问题,包括政策评估的内涵和意义、标准和步骤、类型和方法以及制约政策评估的主要因素;第5章集中分析了政策调整问题,包括政策调整的含义和特征、原因和作用、依据和类型、程序和方法;第6章集中分析了政策终结问题,包括政策终结的含义和作用、对象和特征、依据和方法、阻碍终结的因素和促进终结的途径;第7章精选了6个典型案例,内容涵盖了政策的制定、执行、评估、调整、发展、变化等过程;第8章收入了作者近年来研究政策过程的五篇主要论文。

政策和策略是党的生命。本研究有助于深化对政策运行过

程的认识,加深对政策运行规律的理解,从而进一步提高政策运行的质量。同时,本研究对充分发挥政策在社会主义现代化建设中的功能和作用,加快全面建设小康社会的步伐,推进中国特色社会主义事业也具有一定的理论和实践意义。

Abstract

This is an exploratory research about the policy operating process which consists of a five-stage system including the making, the execution, the evaluation, the adjustment and the termination of policy. The analysis of the system, as well as the exploration of its operational law take up important part in policy science research. Under the guidance of Marxism, this research presents a relatively more systematic and initial analysis of policy operating process by making use of methods such as the combination of history and logic, macro-study and micro-study, theoretical and experimental discussion.

The research is made up of eight chapters. Chapter one discusses the fundamental problems such as concept, factors, nature, characteristics, structure, status and functions of policy, etc. Chapter two focuses upon the making of policy including policy making system and its improvement, theoretical models, basis and general procedures. Chapter three analyzes the execution of policy containing its status and role, the process and means, principle and model, along with the factor analysis. Chapter four concentrates on the evaluation of policy such as its connotation and significance, its standards and stages, its types and methods and its limitation. Chapter five deals with the adjusting of policy covering the implication and features, causes and functions, foundation and sorts, and

procedures and ways. Chapter six tackles the termination of policy with the implication and role, targets and properties, foundation and methods, and barriers and channels. Chapter seven selects 6 typical cases covering policy in decision making, execution, evaluation, adjusting, development and changes. Chapter eight collects 5 major theses on policy study by the author in recent years.

Policy and strategy is the life of the Chinese Communist party. This research helps the sound knowledge of policy operating process, deepens the understanding of its laws and enhances its quality. At the same time, the research is of some theoretical and practical significance in bringing into playing the policy role and function in modernizing socialism construction, speeding up the construction of comfortable life in society and advancing the socialism of Chinese characteristics.

目录

序(刘东文)	1
内容提要	1
第一章 绪 论	1
第一节 政策的概念和要素	1
第二节 政策的本质和特征	9
第三节 政策的分类和结构	18
第四节 政策的地位和作用	29
第二章 政策制定	39
第一节 政策制定的系统分析	39
第二节 政策制定的理论模型	49
第三节 政策制定的基本依据	57
第四节 政策制定的一般程序	71
第三章 政策执行	85
第一节 政策执行的地位与作用	85
第二节 政策执行的过程与手段	89
第三节 政策执行的原则与模型	96
第四节 影响政策执行的因素分析	115
第四章 政策评估	130
第一节 政策评估的内涵与意义	130
第二节 政策评估的标准和步骤	136

第三节	政策评估的类型和方法	145
第四节	政策评估的制约因素分析	158
第五章	政策调整	166
第一节	政策调整的含义和特征	166
第二节	政策调整的原因和作用	172
第三节	政策调整的依据和类型	178
第四节	政策调整的程序和方法	186
第六章	政策终结	193
第一节	政策终结的含义和作用	193
第二节	政策终结的对象和特征	197
第三节	政策终结的依据和方式	201
第四节	政策终结的障碍和途径	206
第七章	案例分析	216
案例一	西部大开发战略的科学决策	216
案例二	现代决策方法在三峡工程中的运用	224
案例三	北京市禁放烟花爆竹政策的制定和执行	234
案例四	广州市净菜上市政策的实施与评估	241
案例五	中国人口生育政策的演变历程	246
案例六	农村土地承包:从政策到法律	255
第八章	附 录	263
附录一	政策决策的民主化与科学化问题研究	263
附录二	政策变形的界定、原因与对策研究	275
附录三	社会主义市场经济条件下的政策执行 问题研究	282
附录四	中国共产党执行政策的基本经验	292
附录五	正确认识政策的发展变化	300
参考文献		306
后 记		313

CONTENTS

Foreword	Liu Dongwen	1
Abstract		1
Chapter One Introduction		1
Section 1 Concept and essential factors of policy		1
Section 2 Nature and characteristics of policy		9
Section 3 Classification and structure of policy		18
Section 4 Status and functions of policy		29
Chapter Two The Making of Policy		39
Section 1 The systematic analysis of policy-making		39
Section 2 The theoretical model of policy-making		49
Section 3 The fundamental basis of policy-making		57
Section 4 The general procedures of policy-making		71
Chapter Three The Execution of Policy		85
Section 1 The status and role of policy execution		85
Section 2 The process and means of policy execution		89
Section 3 The principle and model of policy execution		96
Section 4 The analysis of the factor in policy		
execution		115
Chapter Four The Evaluation of Policy		130
Section 1 The connotation and significance of		
policy assessing		130